

Mitbestimmung im "Konzern Stadt": arbeitspolitische Implikationen des dezentralisierten kommunalen Sektors

Schneider, Karsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Rainer Hampp Verlag

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schneider, K. (2002). Mitbestimmung im "Konzern Stadt": arbeitspolitische Implikationen des dezentralisierten kommunalen Sektors. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 9(1), 7-32.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-344487>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Karsten Schneider*

Mitbestimmung im „Konzern Stadt“. Arbeitspolitische Implikationen des dezentralisierten kommunalen Sektors**

Seit Beginn der 90er Jahre kommt es in deutschen Kommunen zu einem sehr deutlichen Anstieg der Gründung von Eigengesellschaften und -betrieben. Auch der verbliebene Teil der Verwaltung wird praktisch überall durch Binnendezentralisierung umgestaltet. Diese Herausbildung eines „Konzerns Stadt“ ist mit erheblichen Veränderungen für die Arbeit der Interessenvertreter und der Gewerkschaft verbunden. Einerseits nimmt die Zahl der dezentralen Personalratsgremien zu bzw. erhalten diese eine gesteigerte Bedeutung. Andererseits entstehen eine Reihe von neuen Betriebsratsgremien, die rechtlich keine Verbindungen mehr zu den Personalräten haben. Die Dezentralisierungen führen darüber hinaus zu der Betonung wirtschaftlicher Interessen, politische Aufgaben treten demgegenüber in den Hintergrund. So werden zentrifugale Tendenzen wirksam, der Zusammenhalt im „Konzern Stadt“ erodiert. Dies wiederum führt auf Arbeitnehmerseite zu Gegentendenzen. Die Notwendigkeit, sich mit Beschäftigten, Dienststellenpersonalräten und Betriebsräten zu verständigen, wird größer. Dazu werden in einigen Kommunen u.a. rechtlich schwach abgesicherte „Konzern-Arbeitnehmervertretungen“ gegründet, die Kooperation von Personal- und Betriebsräten ermöglichen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Arbeitnehmervertreter auch unter schwierigen Bedingungen gestaltunfähig sein können. Der (Gesamt-) Personalrat verliert allerdings seine herausgehobene Stellung und wird tendenziell zu einem gleichberechtigten Verhandlungspartner, der nur gemeinsam mit anderen Arbeitnehmervertretern und Beschäftigten Einfluss nehmen kann.

Co-determination in German municipalities: decentralisation and its consequences for labour policy

Since the beginning of the 1990s German municipalities have founded an increasing number of municipally-owned companies based on both private and public law. There have also been forms of in-house decentralization within the remaining units of the local government service. As a result the municipalities no longer have a consistent structure but have become differentiated. This affects the work of labour representatives and of trade unions. On the one hand, the number of staff councils, which represent employees in local government and in companies subject to public law, has increased. Local staff councils have taken on a more significant role in comparison to the main staff councils. On the other hand, works councils have to be founded in the new companies subject to private law. By law, German works councils and staff councils may not be merged. Furthermore, decentralization emphasises economic interests, therefore political tasks become less important. This means that the decentralized units of the municipalities as well as the decentralized works and staff councils drift apart. Some works and staff councils react to this by stressing negotiation and understanding among one another. Despite the lack of legal affiliation, they are beginning to develop new institutional mechanisms for cooperation. This means that even under difficult conditions labour representatives are able to participate within the new differentiated structure of municipalities. Other than this the (group) staff councils lose influence and become negotiating partners, which have to cooperate with other labour representatives and employees to maintain their influence.

* Dipl.-Pol. Karsten Schneider, Jg. 1971, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Gesamthochschule Kassel, Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, Nora-Platiel-Str. 1, D-34109 Kassel, e-mail: schneidk@uni-kassel.de, Tel. 0561/804-3171.

Arbeitsschwerpunkte: Arbeitspolitik, öffentliche Verwaltung, IuK-Technik.

** Für sehr hilfreiche Kritik danke ich Walther Müller-Jentsch sowie einem anonymen Gutachter.
Artikel eingegangen: 1.6.2000
revidierte Fassung akzeptiert nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren: 4.12.2001

Organisatorische Dezentralisierung prägt seit Mitte der 90er Jahre das Bild der bundesdeutschen Kommunen. Auf verschiedenen Wegen soll so – nach dem Wunsch der Akteure – die Effizienz und Qualität der kommunalen Dienstleistungsproduktion durch eine veränderte Kombination von Arbeitskraft, Technik und Organisation erhöht werden. Das Spektrum der Dezentralisierungsmaßnahmen reicht dabei von der Ausgliederung von Verwaltungsteilen in private Rechtsformen (Aktiengesellschaft, GmbH u.a.) über die Gründung von Eigenbetrieben bis zur Implementation dezentraler Ressourcenverantwortung innerhalb der Kernverwaltung.

Prägte bis in die 90er Jahre Stabilität das Bild der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor, lassen sich mittlerweile in den beiden Arenen des *dualen Systems* der Interessenvertretung Veränderungen ausmachen:

- Tarifliche Aushandlungen finden immer häufiger dezentral statt (Verbetriebligung). Das Gesetzesmodell für Beamte, das im öffentlichen Sektor das Tarifmodell ergänzt (Keller/Henneberger 1999: 235f.), führt darüber hinaus im Rahmen von Ausgliederungen zu Inkonsistenzen, da Beamte in privatrechtlichen Gesellschaften arbeiten.
- Außerdem verkompliziert sich die Arbeit der Interessenvertretungen, weil die Zahl der Gremien durch die Dezentralisierung zunimmt und eine rechtlich verbindliche Integration zwischen den nach dem BetrVG in den kommunalen Unternehmen einzurichtenden Betriebsräten und den Personalräten nach den Landespersonalvertretungsgesetzen nicht möglich ist.

Die formalen Änderungen sind dabei auch mit materiellen verbunden: Da durch die Dezentralisierung die Wirtschaftlichkeit betont werden soll, verfolgen die dezentralen Einheiten zunehmend kurzfristige Eigeninteressen und übergreifende Interessen im „Konzern Stadt“ (politische Ziele, Innovationsfähigkeit, einheitliche Entgeltstruktur u.a.) treten in den Hintergrund. Dies wirkt – wie zu zeigen ist – auch auf die Arbeit der Interessenvertretungsgremien und der Gewerkschaft.

Die Folgen der verschiedenen Formen organisatorischer Dezentralisierung für die Arbeitspolitik in den Kommunen sind also gravierend. Im Zentrum dieses Beitrags stehen die Wirkungen für die verschiedenen Interessenvertretungsgremien und die Gewerkschaft ÖTV bzw. *ver.di*.¹ Dabei wird ein weiter Begriff der Mitbestimmung verwendet, d.h. es geht nicht nur um die rechtlich bestimmten Aufgaben, son-

¹ Die empirischen Ausführungen basieren auf Ergebnissen aus dem Forschungsprojekt „Interessenvertretung im ‚Konzern Stadt‘. Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im Prozess organisatorischer Dezentralisierung“. Das Projekt wurde unter der Leitung von Prof. Dr. Hans Brinckmann und Prof. Dr. Klaus Grimmer an der Universität Gesamthochschule Kassel von Anfang 1998 bis Anfang 2001 im Rahmen des DFG-Schwerpunktprogramms „Regulierung und Restrukturierung der Arbeit in den Spannungsfeldern von Globalisierung und Dezentralisierung“ durchgeführt (Schneider u. a. 2001).

Im Endbericht zum Forschungsprojekt finden sich auch detaillierte Beschreibungen und Auswertungen zu den Veränderungen für die Arbeitgeberseite.

dern auch um darüber hinaus gehende (materiell-demokratische) Gestaltungskompetenzen der Interessenvertretungen und der Gewerkschaft als intermediärer Organisation. Geklärt werden soll, wie sich die Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren verändern und welche Interessen im Einzelnen eine Rolle spielen. Besonders interessieren dabei neue interne Differenzierungen auf der Arbeitnehmerseite im Zusammenhang mit veränderten Rollen der Beschäftigten: Welche Machtverschiebungen gibt es? Wie sehen die Möglichkeiten für Rückbindung und Solidarität auf Arbeitnehmerseite – durch eine neue Ebene der Mitbestimmung – aus?

1. Theoretischer Bezugsrahmen und Methodik

1.1 Rational-Choice-Institutionalismus

In den letzten Jahren hat sich die Verbindung der individualistischen Handlungs- und der Transaktionskostentheorie als sehr fruchtbar erwiesen, um die gegenseitige Bedingtheit von institutionellen Faktoren und Akteurshandeln zu beschreiben (Mayntz/Scharpf 1995: 43ff.; Niechoj/Weiß 1998: 54ff.). Für diese Verknüpfung von handlungstheoretischer und insitutionalistischer Perspektive wurde auch der Begriff „Rational-Choice-Institutionalismus“ geprägt (Braun 1999: 235ff.).² Dieser Theorieansatz eignet sich als Bezugsrahmen für die Analyse, weil die Bedingungen für die Möglichkeiten von Kooperation bzw. dem Fehlen von Kooperation ein zentrales Thema des Ansatzes sind (ebd.: 249, 262). Diese Bedingungen sind für die Arbeit der Interessenvertretungen im „Konzern Stadt“ von besonderer Bedeutung. Der ursprüngliche, durch die starke hierarchische Stellung des (Gesamt-) Personalratsvorsitzenden bzw. der -vorsitzenden gesicherte Zusammenhalt wird durch zentrifugale Tendenzen im Rahmen der noch zu beschreibenden Dezentralisierung ausgehöhlt. Wollen die Interessenvertreter also ihre Stellung absichern, müssen sie den vertikal ausgerichteten Zusammenhalt durch neue, eher freiwillige Kooperationsformen ersetzen.

Auch andere von individueller Rationalität ausgehende Ansätze erklären Kooperation; zu nennen sind hier die spieltheoretischen Ausführungen Axelrods (2000) und das mit sog. Interaktionsorientierungen operierende Konzept Scharpfs (2000: 123ff.). Diese stellen aber endogene Lösungen dar. Das bedeutet, dass sie von unveränderten Umweltbedingungen ausgehen und die Möglichkeiten der Kooperation nur unter dieser Prämisse betrachten. Im Gegensatz dazu will der Rational-Choice-Institutionalismus erklären, dass Akteure in der Lage sind, die institutionellen bzw. sozialen Rahmenbedingungen zu ändern. Auf diese Weise können sie ein bestimmtes kollektives Dilemma in einer Weise überwinden, so dass für alle Beteiligten adäquate Ergebnisse möglich werden. Der Rational-Choice-Institutionalismus stellt eine Erweiterung der Rational-Choice-Theorie dar, ohne aber von der Vorstellung der indi-

² Der Rational Choice-Ansatz und die Transaktionskostentheorie werden im Folgenden nur diskutiert, soweit bestimmte Argumentationen nicht als bekannt vorausgesetzt werden können (vgl. zu diesen Konzepten: Esser 1996: 245ff.; Coleman 1990; Williamson 1990; Niechoj/Weiß 1998; Keller 2000).

viduellen Rationalität abzurücken. Aufgrund komplexer Handlungssituationen, die u.a. durch unvollständige Information und Unsicherheit über das Verhalten anderer Akteure geprägt sind, ist aber von einer eingeschränkten Rationalität auszugehen.³ In diesem Zusammenhang schaffen Institutionen einen äußeren Rahmen, der bestimmte individuelle Handlungen begrenzt und andere ermöglicht. Ohne Institutionen besteht für die Individuen eine sehr große Unsicherheit, wie sich andere Akteure verhalten werden. Darüber hinaus werden diese anderen Akteure ihren eigenen Interessen nachzugehen versuchen, sich also opportunistisch verhalten („rent-seeking“), auch wenn sie sich bereits in Form von Verträgen o.ä. gebunden haben (vgl. Olson 1985).

Eine Lösung für das Problem der Kooperation in einem solchen Dilemma bietet die Selbstorganisation. Auf der Grundlage der Transaktionskostentheorie sind die Möglichkeiten von Kooperation ohne definierte (staatliche oder private) Verfügungsrechte zwar skeptisch einzuschätzen,⁴ empirische Studien zeigen aber, dass entsprechende Potentiale bestehen (Braun 1999: 246ff.). Funktionieren kann Kooperation unter den Bedingungen der Selbstorganisation, wenn die Betroffenen zu freiwilligen Vereinbarungen mit dauerhafter Wirkung kommen. Dabei sind bestimmte „operative Regeln“ zu beachten (ebd.: 247):

1. Die Rollen und die Zahl der Akteure sind zu bestimmen,
2. ein beschränkter Teilnehmerkreis („common pool“) ist festzulegen,
3. Kompetenzen der jeweiligen Beteiligten sind zuzuschreiben,
4. Entscheidungsverfahren sind verbindlich zu vereinbaren,
5. es ist zu bestimmen, welche (bzw. in welchem Umfang) Entscheidungen in Betracht kommen, und
6. das Ausmaß des Informationsaustauschs ist festzulegen,
7. darüber hinaus muss vereinbart werden, welche Kosten und Nutzen den Akteuren potentiell entstehen.

Die Existenz solcher Regeln erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kooperation, ist aber keine ausreichende Bedingung. Die Regeln müssen von den Akteuren anerkannt werden, damit sie wirksam sein können. Dies kann durch die soziale „Einbettung“ der Akteure geschehen: Da Institutionen selbst kein Vertrauen herbeiführen können, bleibt dies den sozialen Beziehungen überlassen (Granovetter 1985: 488ff.). Diese sozialen Beziehungen spezifiziert Coleman (1990: 300ff.) als „soziales Kapital“, welches auf der Erwartung beruht, andere Akteure werden reziprok handeln. Vertrauen kommt demnach zustande, wenn die Geste der Gegenseitigkeit und der gemeinsame Vorteil als Positivsummenspiel an die Stelle des Verrechnens von Vor- und Nachtei-

³ Aufgrund dessen besteht die Notwendigkeit, Transaktionskosten zu reduzieren, indem die Informations- und Kontrollroutinen z.B. in Form von *Vertrauen* abgekürzt werden (Braun 1999: 236).

⁴ Weshalb weder der Staat noch der Markt im Sinne der Kooperation adäquate Alternativen sind, ist an anderer Stelle ausgeführt worden (Braun 1999: 239ff.).

len im Sinne eines Nullsummenspiels treten.⁵ Solche Handlungsweisen hängen dabei in der Regel von vier Voraussetzungen ab (Braun 1999: 254f.):

Die Beziehungen müssen eng und regelmäßig sein (im Sinne einer iterierten Beziehung, so dass jeder Akteur negative Sanktionen nach eigenem opportunistischem Verhalten fürchten muss),

1. die Beziehungen müssen stabil sein,
2. gemeinsame Überzeugungen und Zielvorstellungen entstehen durch Vergemeinschaftungsprozesse und
3. in kleinen Gemeinschaften rückt durch ständige face-to-face-Kontakte das „Aufeinanderangewiesen-Sein“ stärker ins Bewusstsein.⁶

1.2 Qualitative und quantitative Methodik

Die empirische Basis für die Forschungsergebnisse bilden eine repräsentative Befragung unter Personalräten bundesdeutscher Kommunalverwaltungen und acht Fallstudien. In die quantitative Befragung waren alle Gemeindeverwaltungen mit mehr als 50.000 Einwohnern einbezogen, dazu kamen hundert Kommunen mit zwischen 20.000 und 50.000 Einwohnern sowie hundert Landkreisverwaltungen. Die Stichprobe umfasste damit 393 Fälle, der Rücklauf war mit 37% durchschnittlich. In dieser Forschungsphase ging es vor allem darum, einen Überblick über die Veränderungen in den Kommunen und für die Arbeit der Personalräte zu erhalten.

Die in der zweiten Forschungsphase durchgeführten Fallstudien dienten dem Zweck, detaillierte Aufschlüsse über typische Handlungsmuster zu erhalten. Es wurden daher solche Verwaltungen ausgewählt,

- in denen viele Ausgliederungsprozesse stattgefunden haben oder deren Probleme mit organisatorischen Dezentralisierungen besonders groß sind,
- die durch innovative Problemlösungen auffielen bzw.
- die relativ durchschnittlich waren und sich daher als Vergleichsobjekt anboten.

⁵ Axelrod (2000: 99ff. u. 108ff.) weist darauf hin, dass in sozialen Beziehungen und anderen „Nichtnullsummenspielen“ Neid und der Wunsch, nicht schlechter als der Interaktionspartner abzuschneiden, für alle Akteure sehr kostspielig sein kann.

⁶ Die letztere Eigenschaft kleiner Gemeinschaften reduziert zwar den Aufwand für Kontroll- und Sanktionsmechanismen, ist aber keine notwendige Voraussetzung für Vertrauen. Auch große Einheiten können sich kooperativ verhalten, wenn horizontale Beziehungen vorherrschen. Die Prinzipal-Agent-Theorie zeigt sogar, dass Kooperation auch unter den Bedingungen von formal ungleichen Machtverteilungen möglich sein kann, da der Agent grundsätzlich über einen Informationsvorsprung verfügt, der Basis für eine gleichberechtigte und auf Vertrauen basierende Beziehung werden kann. Eine gleichberechtigte Beziehung ist prinzipiell effizienter, weil defektierendes Verhalten des Agenten weniger wahrscheinlich ist (vgl. Bretton/Wintrobe 1982). Nützlich, um Kooperation auch in großen Gruppen zu ermöglichen, ist es darüber hinaus relativ aufwandsarme Moderations-, Kontroll- und Sanktionsroutinen zu etablieren (vgl. Braun 1999: 256f.).

Sechs Städte wurden vor allem in Bezug auf die formellen Privatisierungen, zwei bezüglich der dezentralen Ressourcenverantwortung untersucht. Dabei wurde ein Multiperspektivenansatz gewählt, d.h. Probleme wurden systematisch aus der Sichtweise der befragten Akteure betrachtet und entsprechend leitfadenorientierte, problemzentrierte Experteninterviews geführt. Als Interviewpartner waren in der Regel Personalratsvorsitzende, Vertreter der Verwaltungsleitung, ÖTV-Geschäftsführer⁷ sowie je ein Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite in jeweils mindestens einer dezentralen Einheit (Eigengesellschaften, -betriebe bzw. Ämter/Fachbereiche).

2. Organisatorische Dezentralisierung: Die Herausbildung des „Konzern Stadt“

Im Rahmen unserer quantitativen Untersuchung konnten wir feststellen, dass es im Laufe der 90er Jahre zu einer deutlichen Häufung von Ausgliederungen kam und auch für die Zukunft Ausgliederungen in großer Zahl geplant sind. Besonders häufig sind Ausgliederungen in den Bereichen Gesundheit (Krankenhäuser, Alten- und Krankenpflege), Entsorgung, Versorgung und im Nahverkehr anzutreffen. Eine große Zahl privater Rechtsformen gibt es insbesondere in der Versorgung und im Nahverkehr. Insgesamt ist eine Tendenz zur Herausbildung des „Konzerns Stadt“⁸ feststellbar (dazu im Einzelnen Killian/Schneider 1999: 19ff u. 61ff.).

In praktisch allen Verwaltungen gab es im Vorfeld bzw. parallel zu den Ausgliederungsprozessen auch Initiativen zur Verwaltungsreform. Teil dieser Form der Binnenveränderungen ist regelmäßig die dezentrale Ressourcenverantwortung, welche das am häufigsten umgesetzte Element der Modernisierungsbemühungen ist: 1998 befanden sich über zwei Drittel der Verwaltungen im Prozess der Umsetzung bzw. hatten ihn bereits beendet (ebd.: 28f.).

Wirft man einen näheren Blick auf die Ursachen der organisatorischen Dezentralisierung, lassen sich einerseits die von der EU eingeleiteten Wettbewerbsöffnungen

⁷ Im ursprünglichen Forschungskonzept war es vorgesehen, auch andere Gewerkschaften in die Untersuchungen einzubeziehen. Es stellte sich aber heraus, dass die Bedeutung der ÖTV (heute: *ver.di*) im Vergleich zu den anderen Arbeitnehmerorganisationen insgesamt und auch in den von uns untersuchten Fallstudienstädten absolut dominant war. Das drückt sich z.B. darin aus, dass 85% der auf unsere quantitative Befragung Antwortenden ÖTV-Mitglieder waren (Killian/Schneider 1999: 70).

⁸ In der Literatur wurde der Begriff ursprünglich programmatisch benutzt: Er soll(te) einerseits die avisierte bessere Steuerung von Eigengesellschaften und andererseits eine größere Autonomie von Ämtern/Fachbereichen im Rahmen einer dezentralen Ressourcenverantwortung umschreiben (Banner 1993: 58ff.; KGSt 1993: 13f.). Ich benutze den Begriff als sachliche Beschreibung der durch Ausgliederungen und Binnendezentralisierung zunehmend differenzierten Strukturen im kommunalen Sektor. Bei Plander (1998) finden sich die Begriffe „öffentlich-privatrechtlicher Mischkonzern“ und „öffentlich-rechtliche Konzernmutter“. In der juristischen Diskussion werden diese Sachfragen allerdings kaum beachtet (Plander 1998: 19ff.), so dass die rechtliche Relevanz eines Begriffs „Konzern Stadt“ abzuwarten bleibt.

im Bereich der öffentlichen Wirtschaft und andererseits die Haushaltsschwierigkeiten der Kommunen als solche identifizieren. Die Haushaltsprobleme der öffentlichen Hand finden dabei insgesamt vor allem in der Wiedervereinigung ihren Grund. Die Kommunen führen mittlerweile zu 70 bis 80% Bundes- und Landesaufgaben aus (Schmidt-Eichstaedt 1998: 328ff.). Besonders seit den 90er Jahren ist mit der Übertragung einer Aufgabe allerdings keine entsprechende Ausstattung mit Mitteln mehr verbunden (prominentes Beispiel: Kindergartenplätze). Statt dessen kommt es sogar zu einer Mittelreduktion. In der wissenschaftlichen Diskussion wird daher zunehmend die Frage gestellt, ob von einer kommunalen Selbstverwaltung noch ernstlich die Rede sein kann (z.B. Ellwein 1997: 12f.).

1996 wurden Richtlinien der EU-Kommission in Gesetze umgesetzt, die die Entsorgung und die Wasserversorgung perspektivisch für den Wettbewerb öffnen. Entsprechendes geschah 1998 mit der Energieversorgung. Der gesamte Gesundheitssektor befindet sich aufgrund des allgemeinen Kostendrucks zunehmend im Wettbewerb und der Nahverkehr ist angesichts der Erosion der Quersubventionierung und einer geplanten Wettbewerbsöffnung (gemäß Personalbeförderungsgesetz-Novellierung von 1996 und weiteren geplanten EU-Kommissions-Richtlinien) ebenfalls unter Druck. Auch in den verbliebenen Bereichen der öffentlichen Wirtschaft ist eine Marktöffnung vorgesehen (Cronauge 1999). Die Vorgaben des EU-Vergaberechts und das neue Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen wirken darüber hinaus für die öffentliche Wirtschaft bürokratisierend und schwächen ihre Wettbewerbsposition. Außerdem bestehen weitere rechtliche und faktische Diskriminierungen der in den Wettbewerb entlassenen öffentlichen Einrichtungen (vgl. im Einzelnen Nagel 1999).⁹

Die Wettbewerbsöffnungen durch die EU bedeuten für die Kommunen eine weitere Reduzierung der Einnahmen. Beide Aspekte, die Haushaltsprobleme und die Wettbewerbsöffnungen, zwingen die Kommunen dazu, den wirtschaftlich tätigen Bereichen mehr Autonomie zu lassen und deren wirtschaftliche Aufgaben zu betonen, was im Gegenzug bedeutet, deren politische Verantwortung zurückzunehmen. Die Gründung von Eigengesellschaften ist so gesehen die adäquate Antwort auf veränderte Rahmenbedingungen, zumal die Beteiligung strategischer Partner – wie z.B. großer privater Energiewirtschaftskonzerne – nur bei der Wahl privatrechtlicher Rechtsformen möglich ist.¹⁰ Insbesondere bei den Stadtwerken zeichnen sich mittlerweile beinahe durchgängig materielle (Teil-) Privatisierungen ab, so dass – sollte es keine Änderung von Rahmendaten oder rechtlichen Regelungen geben – mittelfristig die

⁹ Die frei verfügbaren Rückstellungen der großen Energieversorger für die atomare Endlagerung sind als Beispiel für faktische Benachteiligungen zu nennen. Durch diese Mittel lassen sich Preiskämpfe langfristig durchhalten.

¹⁰ Allerdings ist auch zu konstatieren, dass Wirtschaftlichkeit in keinem zwingenden Verhältnis zur Rechtsform steht. Dies zeigt sich z.B. in einer empirischen Analyse der britischen Reformverfahren (New Public Management), wonach die „simple Dichotomie privater versus öffentlicher Rechtsform“ keine überzeugende Beziehung zu „mikroökonomischer Performanz“ besitzt (vgl. Naschold et al. 1996: 25ff.)

Stadtwerke nicht mehr Teil des „Konzerns Stadt“ sein werden. Die dezentrale Ressourcenverantwortung wird in den übrigen, in der Regel nicht direkt vom Wettbewerb betroffenen Teilen des kommunalen Sektors eingeführt. Sie dient aber ebenfalls – nur in geringerem Maße – dem Zweck, die Autonomie der dezentralen Einheit zu erhöhen. Bei allen Formen der organisatorischen Dezentralisierung lässt sich darüber hinaus eine Stärkung der Verantwortung der Beschäftigten für den wirtschaftlichen Erfolg beobachten.

Vergleicht man die Dezentralisierung im privaten mit der im öffentlichen Sektor, zeigen sich Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede. Die Kommunen folgen den in der Privatwirtschaft bereits seit den 80er Jahren virulenten Dezentralisierungstendenzen. In beiden Sektoren soll die Dezentralisierung einer verbesserten Wirtschaftlichkeit dienen. Während aber bei privaten Konzernen die formale Dezentralisierung durch eine schärfere Trennung von operativem und strategischem Geschäft häufig sogar eine verstärkte Zentralisierung (auf der Ebene der Holdinggesellschaft) zur Folge hat (Kotthoff 1998: 88f.), droht der kommunale Sektor aufgrund von nur schwach konturierten *politischen* Steuerungsinstrumenten auseinander zu fallen.

3 Die Risiken der Dezentralisierung:

Wandel der Arbeit von Interessenvertretungen und Beschäftigten

3.1 Veränderungen von Strukturen und Interessenlagen

Für die Arbeitnehmervertreter hat die Veränderung der Struktur des kommunalen Sektors wichtige Folgen. Gab es früher in den Verwaltungen in der Regel *einen* Personalrat bzw. in großen Verwaltungen teilweise auch Dienststellenpersonalräte ist die Struktur nun sehr viel differenzierter.

Zum einen nimmt die Zahl von Betriebsratsgremien sehr stark zu. Zwischen Personalräten, die nach den Landespersonalvertretungsgesetzen zu bilden sind, und Betriebsräten nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) bestehen rechtlich keine Verbindungsmöglichkeiten. Zwar gibt es sowohl nach dem BetrVG Gesamtbetriebsräte als auch nach den Landespersonalvertretungsgesetzen Gesamtpersonalräte, diese können aber ebensowenig wie Konzernbetriebsräte Zuständigkeit für die jeweils andere rechtliche Organisationsform beanspruchen. Kooperation ist nur auf freiwilliger Basis möglich. Durch Dienst-, Betriebs- bzw. Tarifvereinbarungen lassen sich aber zumindest Informationsrechte für ein Kooperationsgremium von Personal- und Betriebsräten im „Konzern Stadt“ kodifizieren. Die vom DGB im Rahmen der Novellierungsdiskussion um das BetrVG vorgetragenen Vorschläge, einen „Gemeinsamen Ausschuss“ von Betriebs- und Personalräten fakultativ vorzusehen (im DGB-Entwurf § 118c BetrVG; vgl. DGB-Bundesvorstand 1998: 124), ist vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nicht aufgegriffen worden, zumal für eine solche Regelung die Veränderung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG), das u.a. als Rahmengesetz für die Landespersonalvertretungsgesetze dient, nötig gewesen wäre. Die Erfahrungen mit der Bahn- und Postprivatisierung zeigen aber, dass das zuständige Bundesinnenministerium eher nicht zu Änderungen bereit ist.

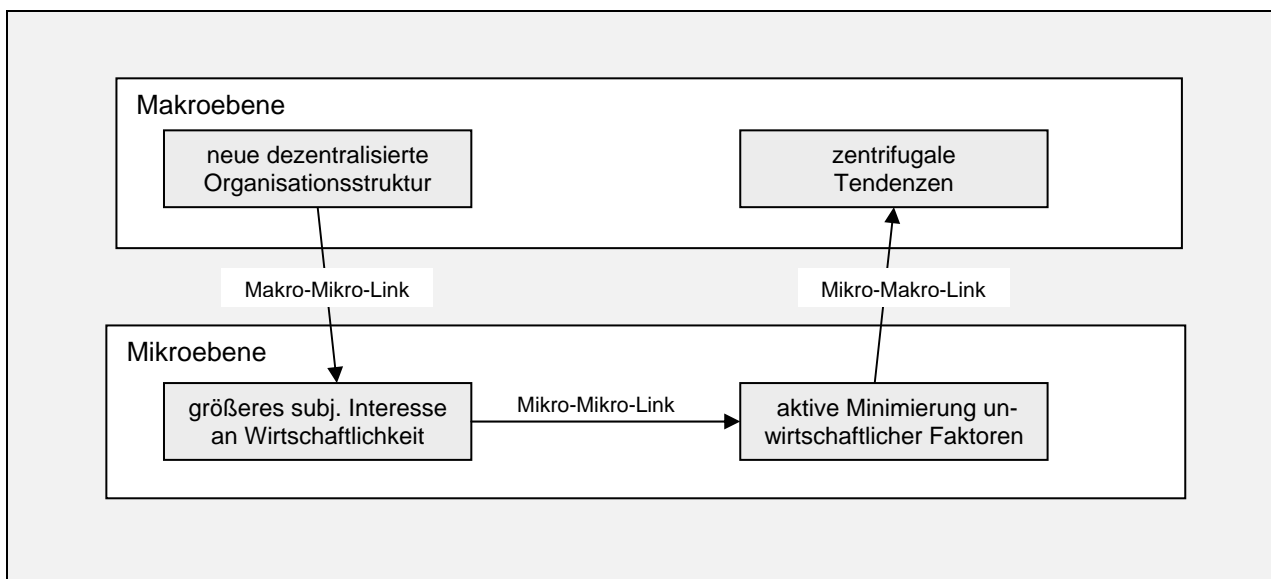
Zum anderen bewirkt die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Gründung von Eigenbetrieben eine Binnendifferenzierung in den Personalratsstrukturen der Kommunalverwaltungen. Die dezentrale Ressourcenverantwortung bedeutet auch für die Gesamt- und Dienststellenpersonalräte, die bereits vor den 90er Jahren bestanden, eine massive Änderung, weil dezentrale Personalräte stark an Bedeutung gewinnen und sich nicht mehr umstandslos in die Politik des Gesamtpersonalrats einfügen: Durch die größere Autonomie der Dienststellen erodiert die frühere Hierarchie. Die vermehrte Zahl der (dezentralen) Personalratsgremien führt im Zusammenhang mit einer reduzierten Anzahl von Freistellungen und der allgemein verstärkten Tendenz, die (kurzfristigen) wirtschaftlichen Interessen der dezentralen Einheiten im Verhältnis zu übergreifenden Zielen in den Vordergrund zu rücken, zu einer immer weniger einheitlichen Politik der Arbeitnehmervertreter.

Die Grundlagen für eine gemeinsame Arbeit gehen mithin tendenziell verloren. So wird bereits die Informationsbeschaffung zwischen den einzelnen Personalratsgremien schwerer. Zwischen den Betriebs- und Personalräten bricht der Kontakt in der Regel ab, wenn es nicht einen starken Akteur gibt, der wie z.B. die Gewerkschaft ein Interesse an einem solchen Informationsaustausch hat und entsprechend Initiative ergreift.¹¹

Die hergebrachten hierarchischen Formen des Zusammenhalts und der Solidarität unter den Beschäftigten sind durch Gruppenzugehörigkeit und weitgehend identische Interessen geprägt. Sie kommen z.B. in dem Satz „nur gemeinsam sind wir stark“ zum Ausdruck und sind mit der Dominanz der Gewerkschaft bzw. des (zentralen) Interessenvertretungsgremiums verbunden. Die Arbeitnehmervertreter waren aufgrund der relativ einheitlichen Interessenstruktur und ihrer sachlichen bzw. faktischen Autorität in der Lage, stellvertretend zu handeln. Diese traditionelle Gruppensolidarität verliert durch die tendenzielle Ablösung der hierarchischen Koordinationsformen zugunsten von Verhandlungssystemen (Scharpf 1992 m.w.N.) an Bedeutung. Aktuelle Organisationsveränderungen beschleunigen diese Entwicklung. Im kommunalen Sektor drückt sich dies konkret in einer veränderten sozialen Situation, der *neuen dezentralisierten Organisationsstruktur* aus. Die dezentralen Einheiten – Ämter/Fachbereiche, Eigengesellschaften und -betriebe – besitzen weitgehende Autonomie, sind also nur noch lose mit der Verwaltungsleitung gekoppelt. Diese organisatorische Dezentralisierung wird häufig durch mehr oder weniger ausgeprägte Formen einer neuen Arbeitsorganisation betont, so dass sich eine zusätzliche Binnendifferenzierung in den neuen bzw. gestärkten dezentralen Organisationseinheiten herausbildet. Es entstehen differenzierte Interessenlagen unter den Beschäftigten; die Einzelnen übernehmen mehr Verantwortung für ihre eigenen Leistungen und entwickeln ein *größeres subjektives Interesse, sich wirtschaftlich zu verhalten*.

¹¹ Das Bestehen einer hegemonisierenden Kraft ist nach Braun (1999: 223) eine von drei Möglichkeiten, Kooperation und solidarisches Verhalten umzusetzen.

Abb. 1: Erklärungsschema zur Auflösung der traditionellen Solidaritätsform



Die Betonung von Wirtschaftlichkeitskriterien führt zu einem veränderten Handeln der Beschäftigten sowie der dezentralen Personal- und Betriebsräte. Die Arbeitnehmer werden in leistungsfähige „Gewinner“ und leistungsgeminderte „Verlierer“ aufgespalten. Im „Konzern Stadt“ wechseln Leistungsträger (z.B. des IT-Bereichs) aufgrund besserer Bezahlung und attraktiverer Arbeitsbedingungen aus der Kernverwaltung in die Ausgliederungen. Beschäftigte in Eigengesellschaften und autonomen Fachbereichen drängen zuweilen sogar darauf, Leistungsgeminderte von ihrem Arbeitsbereich auszuschließen und deren Stellen ersatzlos zu streichen. Die Leistungsschwächeren werden anders als vormals als Belastung für das zu erwirtschaftende Ergebnis und damit auf für mögliche Leistungsprämien bzw. Arbeitsplatzsicherheit wahrgenommen. Durch diese Entwicklung kommt es dazu, dass die leistungsschwächeren Beschäftigten in der Kernverwaltung konzentriert sind, zumal sie durch ein im Rahmen von Überleitungsverträgen häufig vereinbartes Rückkehrrecht dazu in die Lage versetzt werden. Umgekehrt gelingt es den Gesamtpersonalräten (in Kooperation mit den Querschnittsämtern) häufig nur unter massivem Aufwand in den autonomen Fachbereichen oder gar in den Eigengesellschaften leistungsgeminderte Beschäftigte unterzubringen. Dezentrale Interessenvertreter und Beschäftigte sind sich mit ihrer Leitung in der Regel dahingehend einig, dass – wenn sie politische, ökologische oder soziale Verantwortung übernehmen sollen¹² – sie im Wettbewerb mit Privaten eine Kompensation benötigen. Aufgrund der veränderten subjektiven Interessen der Beschäftigten wandelt sich ihre Handlungsweise: Zunehmend rückt angesichts erheblicher kommunaler Budgetdefizite und der von der EU eingeleiteten Wettbewerbsöff-

12

Neben der Beschäftigung von Leistungsgeminderten erfüllen die kommunalen Unternehmen eine ganze Reihe von politischen definierten Aufgaben, die wirtschaftlicher zu erbringen wären, würde auf politische Regulierung verzichtet. Zu nennen sind z.B. die teure Neigetechnik, Niederflerbusse und -bahnen sowie die Kraft-Wärme-Kopplung.

nung die Notwendigkeit wirtschaftlichen Verhaltens in den Vordergrund. Externe Anforderungen seitens der Politik, der Verwaltungsleitungen, des Gesamtpersonalrats oder der Gewerkschaft, so dass ökologische und soziale Standards zu beachten sind, wirken sich aber negativ auf die Wirtschaftlichkeit aus. Die Beschäftigten und die dezentralen Interessenvertretungsgremien *versuchen daher aktiv, diese Art von Einmischung zu minimieren*.¹³ Während sich dezentrale Personalräte wegen der rechtlichen Integration in den Gesamtpersonalrat grundsätzlich Mehrheitsentscheidungen beugen müssen, haben Betriebsräte angesichts ihrer rechtlichen Selbständigkeit diesbezüglich keine Probleme, die eigenen, an betrieblichen Interessen orientierten Vorstellungen durchzusetzen. Die Ausgrenzung von leistungsgeminderten Beschäftigten ist in diesem Sinne nicht unbedingt eine persönliche Diskriminierung, sondern basiert auf wirtschaftlichen Zwängen.

Auf der Makroebene führt das veränderte individuelle Verhalten zu nichtintendierten *zentrifugalen Tendenzen*. Der „Konzern Stadt“ mit seinem Gemeinwohlauftrag droht auseinander zu brechen, weil die Beschäftigten und die lokalen Interessenvertreter – genauso wie die Leitungen der dezentralen Einheiten – politische Gestaltung abwehren. Die kommunale Daseinsvorsorge wird durch das Handeln der Akteure bedroht, obwohl die Beschäftigten grundsätzlich ein Interesse daran haben müssten, die Legitimation der wirtschaftlichen Tätigkeit der öffentlichen Hand durch die Wahrung politischer Gestaltungsfähigkeit zu stärken. Zerbricht nämlich diese Legitimation, gibt es keinen Grund mehr, den kommunalen Sektor über einen engen Kernbereich hinaus, der mit rein ordnungspolitischen Aufgaben befasst wäre, aufrechtzuerhalten.

Die Arbeitnehmervvertretungen und zum Teil auch die Beschäftigten agieren zunehmend ohne Rücksichtnahme auf die Interessen anderer Interessenvertretungen und anderer Beschäftigter. Letztlich geht es dabei um die Verteilung von Macht unter den Beschäftigten und ihren Vertretungen. Damit schwächt sich die Arbeitnehmerseite tendenziell selbst. Wenn es auch auf Seiten der Personal- und Betriebsräte sowie der Beschäftigten „Gewinner“ gibt, drohen die im Laufe der letzten Jahrzehnte hinzugekommenen Gestaltungsspielräume der Arbeitnehmerseite (Stichwort „Co-Manage-

¹³ Die Eigeninteressen der Beschäftigten wirken teilweise vermittelt über die stärkeren wirtschaftlichen Interessen der Betriebe, zum Teil aber auch direkt durch die selbständige Initiative der Beschäftigten auf die Tätigkeit der Personalvertretungen. So berichtet ein Leiter eines mit weitgehender Selbständigkeit ausgestatteten Fachbereichs in einer mittelgroßen Stadt ohne dezentrale Personalratsgremien über die in einer unabhängigen Arbeitsgruppe entwickelte neue Arbeitszeitregelung: „Wenn die Entscheidungen von den Mitarbeitern entwickelt worden sind und getragen werden, kann [der Personalratsvorsitzende] nicht gegen seine eigenen Kollegen opponieren. Also ich will [ihm] nicht zu nahe treten, aber ich glaube, er spielt keine wesentliche Rolle mehr. [...] Die Mitarbeiter haben Druck auf den Personalrat ausgeübt und gesagt: ‚Jetzt haben wir das so entwickelt, jetzt wollen wir es auch umgesetzt sehen.‘ Deshalb ist unser Verhältnis zum Personalrat ein ganz anderes geworden. Es gibt nur noch in ganz, ganz wenigen Fällen Konfliktstoff.“

ment“) verloren zu gehen und entsprechende Chancen in Bezug auf den „Konzern Stadt“ ungenutzt zu verstreichen. Auch „Co-Management“ kann nur wirkungsvoll sein, wenn die Arbeitnehmervertreter eine starke Verhandlungsposition besitzen, die die Arbeitgeber veranlasst, in Aushandlungsprozesse einzutreten. Achten einzelne Beschäftigtengruppen und Vertretungen in dezentralen Einheiten zunehmend auf den eigenen Vorteil bzw. den Nutzen „ihres“ Betriebes, welcher häufig zu Lasten anderer geht, ist in Krisensituationen Solidarität bzw. Unterstützung im „Konzern Stadt“ und von Seiten der Gewerkschaft weniger selbstverständlich. Da der Zusammenhalt und die Solidarität die wichtigsten Machtressourcen der Arbeitnehmervertreter sind, droht eine Machtverschiebung zu Gunsten der Arbeitgeber.

Das „Co-Management“ der Interessenvertretungen gerät auch von Seiten vieler Gewerkschaftsmitglieder zunehmend unter Druck. So wird kritisiert, dass das „aus-schweifende Sitzungswesen“, wie es ein Personalrat nennt, zum einen die eigentliche (vermeintlich defensiv geprägte) Arbeit in den Hintergrund treten lässt und zum anderen in keinem Verhältnis zu den Erfolgen bei der Gestaltung stehe. Bei Ausgliederungsentscheidungen haben die Personalräte keine Mitgestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die strategische Entscheidung über Ausgliederungen und die Ausrichtung des „Konzerns Stadt“. Letztlich gelingt es ihnen nur, für den Zeitraum von drei bis fünf Jahren eine Bestandsgarantie und gelegentlich auch ein Rückkehrrecht für die Beschäftigten durchzusetzen.

Zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor gibt es dabei erhebliche Unterschiede:

- Da im öffentlichen Sektor der Staat zugleich Arbeitgeber ist, es also anders als im privaten Bereich nur zwei korporative Akteure gibt, sind die Möglichkeiten der Gewerkschaft, politischen Druck zu entfalten, besser. Als Beispiel kann die durch den konservativ-liberal dominierten Rat der Stadt Düsseldorf geplante materielle Privatisierung der Stadtwerke angeführt werden; der Gewerkschaft gelang es durch eine breite Mehrheit im Rahmen eines Bürgerbegehrens das Ansinnen des Verwaltungsvorstandes und der Politik abzuwehren.
- Ähnlich wie im privatwirtschaftlichen Bereich der Gesamtbetriebsrat ist der Gesamtpersonalrat in der Kommunalverwaltung „der geborene Zentralist“, der den Zusammenhalt des Konzerns im Blickfeld hat (Kotthoff 1998: 89). Die Betriebsräte im privaten Sektor drohen aber durch die faktischen Zentralisierungsprozesse Ansprechpartner und Einfluss zu verlieren, weil wichtige Entscheidungen allein von der Holding getroffen werden. Demgegenüber kommt der Gesamtpersonalrat als Bündnispartner der ebenfalls von den zentrifugalen Tendenzen betroffenen Verwaltungsleitung in Betracht und kann so z.T. eine Kompensation für verlorene Gestaltungskompetenz erhalten. (Andererseits kooperieren dezentrale Interessenvertretungsgremien im kommunalen Sektor mit ihren dezentralen Arbeitgebern, um Einflussnahmen zu verhindern.)
- Durch die Differenzierung der Beschäftigten des öffentlichen Sektors, deren Arbeitsbedingungen zum einen im Rahmen des Tarif- und zum anderem im Rah-

men des Gesetzesmodells geregelt sind, ergeben sich Probleme bei Überleitungen in Eigengesellschaften. Während die Überleitung von Angestellten und Arbeitern nach § 613a BGB relativ unproblematisch ist, müssen Beamte im Rahmen von „Dienstüberlassungsverträgen“ übergeleitet werden. Das hat u.a. die Konsequenz, dass die Betriebsräte die Beamten nicht vertreten können. Entweder müssen daher bei der Verwaltung eine nur virtuelle Dienststelle für die Eigengesellschaft eingerichtet werden, damit ein Dienststellenpersonalrat eingerichtet werden kann und die betroffenen Beamten an den Personalratswahlen teilnehmen können, oder der Gesamtpersonalrat und der Betriebsrat übernehmen mehr oder weniger informell die Verantwortung für die Vertretung der Beamten in den Eigengesellschaften.

3.2 *Exkurs: Tarifpolitik unter dem Druck der Dezentralisierung*

In eine schwierige Situation bringen sich dezentrale Personal-, Betriebsräte bzw. Beschäftigtengruppen, soweit sie ihre tarifvertragliche Stellung autonom verändern. In den vorliegenden Fallstudien war dies insbesondere bei Arbeitszeitveränderungen der Fall. Letztlich besteht bei diesen Veränderungen – trotz aller Nachvollziehbarkeit in den Einzelfällen – ein Problem darin, dass tendenziell alle tariflich vereinbarten Positionen zur Disposition stehen, sobald ein Betrieb oder eine Verwaltung unter Kostendruck gerät.¹⁴ Damit wird auch die *Funktion von Tarifverträgen*, das Kräfteungleichgewicht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auszugleichen, in Frage gestellt. Es kommt also partiell – ähnlich wie es sich in der Privatwirtschaft teilweise anbahnt – zu einer Rückverlagerung der Arbeitskonflikte auf die betriebliche Ebene (Schmidt/Trinczek 1999: 120ff.).

Ein weiteres Problem aus Sicht der Gewerkschaft ist die Gründung von Enkelgesellschaften in den Ausgliederungen. Durch die Enkel sollen insbesondere bei einfachen Dienstleistungen wie der Reinigung durch die Absenkung der Tarife Kostenersparnisse realisiert werden. Andererseits gibt es auch die Entwicklung, dass in Tochtergesellschaften übertarifliche Bezahlung für Experten und Geschäftsführer möglich ist. Für die Gewerkschaft bedeutet auch dies eine Entsolidarisierung. Insgesamt wird die Bezahlung im „Konzern Stadt“ zunehmend uneinheitlicher, und damit besitzt der Tarifvertrag eine schwächere Stellung als es früher der Fall war.

Für die Gewerkschaft ergibt sich daraus zum einen die Notwendigkeit, den differenzierten Interessen der Beschäftigten in den dezentralen Einheiten entgegenzukommen, aber andererseits auch ein Mindestmaß an Einheitlichkeit aufrechtzuerhalten. So zeigt sich, dass das Tarifsekretariat von *ver.di* durchaus bereit ist, auf die neuen Wettbewerbsbedingungen zu reagieren und bspw. durch die Vereinbarung eines Spartentarifvertrags für den gesamten Nahverkehr sich an die z.T. um 30% niedrige-

¹⁴ Entgegen unserer ursprünglichen Annahme konnten in einzelnen Städten auch im Rahmen der Umsetzung der dezentralen Ressourcenverantwortung Eingriffe in tarifliche Regelungen beobachtet werden.

ren privaten Tarife anzunähern. Der Tarifvertrag der kommunalen Versorgungswirtschaft, der sich bislang stark am BAT orientierte, wird mittlerweile separat ausgehandelt; perspektivisch ist auch hier ein Spartentarif für die gesamte Versorgungsbranche geplant. BAT und BMT-G, auf deren vereinheitlichende Wirkung die Gewerkschaft nach wie vor stolz ist, stehen damit angesichts äußerer Zwänge zur Disposition: Um eine unkontrollierte Verbetrieblichung von Tarifaushandlungen zu vermeiden, ist *ver.di* bereit unter bestimmten Bedingungen sektorale Vereinbarungen zu treffen. Der Gewerkschaft geht es dabei insbesondere um ökologische und soziale Standards (Niederflurbusse, Zusatzleistungen u.a.), auf deren Einhaltung auch private Anbieter im Rahmen von Vergabegesetzen verpflichtet werden sollen, damit die politische Einflussnahme auf kommunale Unternehmen nicht zu einem Wettbewerbsnachteil wird. Dies wurde Anfang 2001 exemplarisch im Rahmen der erfolgreichen Aushandlung von Spartentarifen im nordrhein-westfälischen Nahverkehr umgesetzt. Die rot-grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat nach langem Zögern 2001 ein Vergabegesetz (das auch Bauleistungen betrifft) in den Bundesrat eingebracht, das für die Gewerkschaft Voraussetzung des Inkrafttretens des genannten Spartentarifs ist. Im Bundesrat fand das Gesetz Zustimmung, so dass Ende 2001 mit einer Verabschiedung im Bundestag zu rechnen ist.

Auch ist man grundsätzlich für eine begrenzte Flexibilisierung der Tarifverträge offen. Aber die aus Sicht des Tarifsekretariats immer schlechter werdende Tarifdisziplin von Betriebs- und Personalräten – der die ÖTV-Kreisverwaltungen bzw. *ver.di*-Geschäftsstellen in der Regel zu folgen gezwungen sind – setzt das Institut des Flächentarifvertrags unter Druck. Damit lässt sich tendenziell dem schwindenden Interesse der Arbeitgeber am Flächentarifvertrag nur wenig entgegensetzen; die Verhandlungsmacht der Gewerkschaft als Tarifvertragspartei im öffentlichen Dienst erodiert. Ob dies aufgehalten oder rückgängig gemacht werden kann, hängt davon ab, ob es gelingt, betriebliche Tarifvereinbarungen auszuschließen und flexible Modelle für einzelne Problembereiche zu finden. Ansätze dafür gibt es.

4 Gestaltungsmöglichkeiten für die Arbeitnehmerseite im „Konzern Stadt“

Die Interessenvertretungen und die Gewerkschaft haben angesichts der Risiken, die aus den zentrifugalen Tendenzen folgen, ein Interesse daran, ihre Gestaltungsfähigkeit als intermediäre Organisationen zu erhalten bzw. wiederzuerlangen. Mittlerweile bestehen in einer Vielzahl v.a. größerer Kommunen Formen einer mehr oder weniger institutionalisierten Kooperation der Interessenvertretungsgremien. Zum Zeitpunkt unserer quantitativen Befragung Ende 1998 bestanden in (mindestens) sieben Kommunen solche Gremien, die ihrer Struktur nach mehr oder weniger stark von der Wuppertaler „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ geprägt waren. Die Zahl dieser Gremien hat sich seitdem weiter erhöht. Besonders in größeren Kommunen wird das *Wuppertaler Modell* der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ als möglicher Weg gesehen, durch Kooperation Einfluss im „Konzern Stadt“ zu sichern. Im Folgenden wird das Wuppertaler Modell im Vordergrund stehen, weil es weitgehend umgesetzt

ist und Vorbild für alle anderen Initiativen der institutionalisierten Kooperationsformen der Arbeitnehmerseite im „Konzern Stadt“ ist.

4.1 Das Beispiel Wuppertal

Wie beschrieben, führen die *zentrifugalen Tendenzen* für die Arbeitnehmerseite tendenziell zu einem Machtverlust: Wenn die Kraft der Interessenvertreter und Beschäftigten aufgesplittet wird, so dass auch untereinander Konflikte entstehen, ist ihre Durchsetzungsfähigkeit vermindert. Dies war in Wuppertal aufgrund einer besonders schnellen und weitgehenden Ausgliederungswelle in besonderem Maße der Fall.¹⁵ Darüber hinaus liegt auch die Erosion der Daseinsvorsorge nicht im Interesse der Interessenvertreter. Ein dritter Aspekt, der zu Unsicherheit über künftige Entwicklungen führt, ist die seit den 90er Jahren schwierig gewordene Haushalts- und Wettbewerbssituation. Diese Prozesse rücken prinzipiell *gemeinsame Interessen* der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter wieder in den Vordergrund. Beim ersten Blick mag den Eindruck entstehen, nur der Gesamtpersonalrat verliere im Sinne eines Nullsummenspiels zugunsten der Betriebs- und Dienststellenpersonalräte an Bedeutung. Letztlich hat die kommunale Daseinsvorsorge insgesamt für die Arbeitnehmervertreter eine besondere Bedeutung, weil sie als intermediäre Institutionen – zumindest nach eigenen Anspruch – in einem materiell-demokratisch verstandenen Sinne Verantwortung für den ganzen „Konzern Stadt“ übernehmen.¹⁶ Nicht nur in Wuppertal konnten wir erfahren, dass viele Personal- und besonders Betriebsräte als Gewerkschafter eigentlich einen Wert wie Solidarität hoch schätzen, sich aber andererseits durch äußere Zwänge (Haushaltsprobleme, Wettbewerbsöffnungen u.a.) gebunden fühlen. Neben den Interessenunterschieden bestehen also auch gemeinsame Interessen. Außer dem Einfluss auf die Entwicklung des „Konzerns Stadt“ werden gemeinsame Interessen der Akteure insbesondere auch in einer gegenseitigen Auftragsvergabe (also einer Art zwischenbetrieblicher Solidarität) gesehen, so „dass das Geld im Laden bleibt“, wie es ein Betriebsratsmitglied der Wuppertaler Stadtwerke nennt.

Auf der Grundlage der genannten gemeinsamen Interessen konnte in Wuppertal zunehmend wieder eine Basis für ein gemeinsames Handeln der einzelnen Interessenvertreter im „Konzern Stadt“ geschaffen werden. Zwar hat sich der Betriebsrat der Stadtwerke, die in Wuppertal – wie auch in vielen anderen Städten – seit langer Zeit

¹⁵ In Wuppertal bewirkte die Dezentralisierung außerdem einen Funktionsverlust des damaligen ÖTV-Kreisvorstandes. Aufgrund einer dreifachen Quotierung (nach Statusgruppe, Geschlecht, Betriebszugehörigkeit) waren im Vorstand nicht mehr alle wichtigen Betriebsratsvorsitzenden vertreten.

¹⁶ Der Gestaltungswille zeigt sich neben den lokalen Aktivitäten der Personal- und Betriebsräte („Co-Management“) auch in den übergreifenden Projekten, wie der zweiten Phase der Initiative „Zukunft durch öffentliche Dienste“ (ZöD), die noch von der ÖTV eingeleitet wurde, und dem „Netzwerk ‚Kommunen der Zukunft‘“, an dem auch die Hans-Böckler-Stiftung beteiligt ist.

in privatrechtlicher Form ausgegliedert sind, in der Vergangenheit aus einer vermeintlich sehr starken und sicheren Position heraus weitgehend von der Kommunalverwaltung und dem Personalrat abgegrenzt. Durch die Wettbewerbsöffnung im Energie- und Verkehrsmarkt gerieten aber auch die Stadtwerke in eine schwächere und unsichere Position. In dieser Situation hat sich der Betriebsrat für eine Kommunikation mit dem Personalrat geöffnet. Die „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ in Wuppertal, das erste bundesdeutsche Modell für eine *stabile und dauerhafte Kooperationsform* von Personal- und Betriebsräten, wurde so erst möglich.

Auf Initiative der damaligen ÖTV-Kreisverwaltung haben sich alle Interessenvertretungen im „Konzern Stadt“ nach einem über ein Jahr andauernden Prozess der Kommunikation und Vertrauensbildung im Dezember 1997 im Rahmen einer freiwilligen „Vereinbarung über die ‚Konzernarbeitnehmervertretung‘ der Stadt Wuppertal“¹⁷ *operative Regeln* gegeben. Um der Vereinbarungen größere rechtliche Kraft zu geben, wurde auch die Verwaltungsleitung, die an Fragen der Konzernsteuerung und der Arbeitnehmerbeteiligung grundsätzlich interessiert ist, bei der Aushandlung und dem Abschluss beteiligt. Weil die Vereinbarung dadurch u.a. den Charakter einer Dienstvereinbarung bekommen hat, konnten eigene Informationsrechte der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ – im Sinne eines Wirtschaftsausschusses nach dem Betriebsverfassungsgesetz – verbindlich abgesichert werden.¹⁸ Ihre Zuständigkeit umfasst alle „Fragen, die die Konzernbeschäftigten gemeinsam betreffen und von denen die Konzernarbeitnehmervertretung meint, dass sie konzerneinheitlich geregelt sein sollten“ (§ 4 Abs. 1 der Vereinbarung).

Die „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ besitzt hauptsächlich eine politische Funktion. Sie verfügt im Vergleich zu den kooperierenden Personal- und Betriebsräten nur über ein Mindestmaß an Rechten. Umso wichtiger ist es daher, dass in der freiwilligen Vereinbarung im „Interesse des Gesamtkonzerns und dessen Beschäftigten“ eine umfassende gegenseitige Informationspflicht vereinbart wurde. Weitere operative Regeln finden sich in einem „Verhaltenskodex“ und einer Geschäftsordnung. Während in letzterer eine turnusmäßige Abwechslung bei der Geschäftsführung der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ vereinbart wurde, geht es im Kodex vor allem um die Zusage gegenseitigen Respekts, von Vertraulichkeit, der Berücksichtigung aller

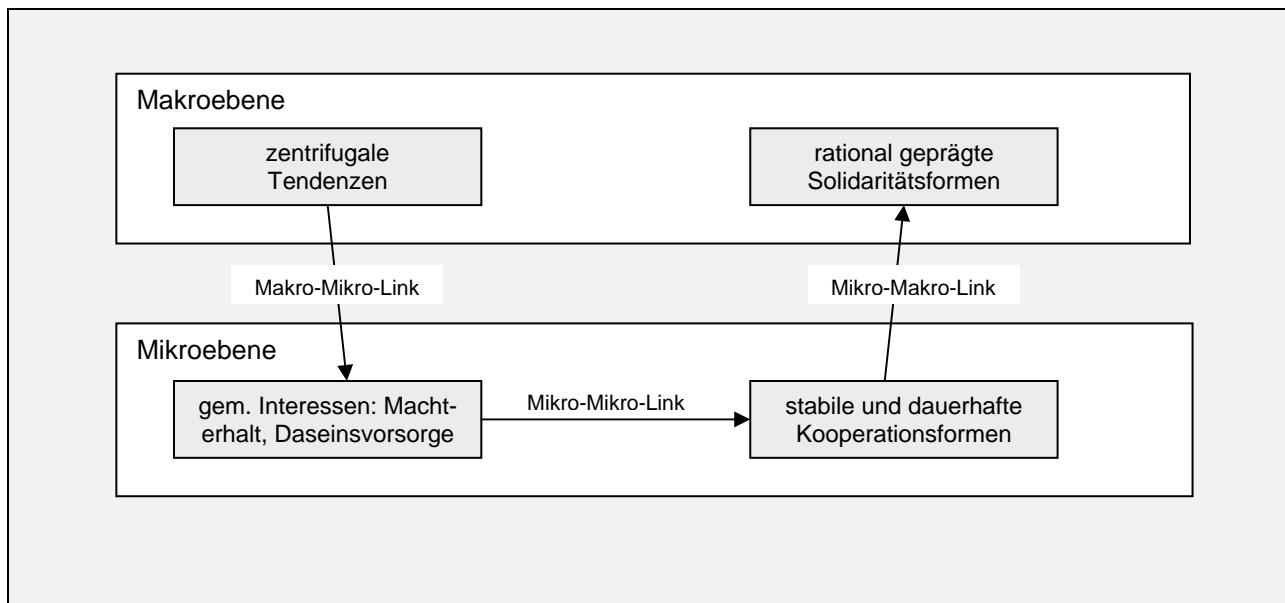
¹⁷ Der Wortlaut der Version von Dezember 1997 findet sich in *Die Mitbestimmung*, 1+2: 68f. Im Januar 2000 wurde diese Vereinbarung leicht verändert; der Text kann unter „www.verdi-wuppertal.de/Aktuellesframe.htm“ abgerufen werden (Zugriff am 21. 8. 2001).

¹⁸ Darüber hinaus war die „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ nach der alten Fassung der Vereinbarung an dem der Konzernsteuerung dienenden „Konzernausschuss“ von Oberbürgermeister und Geschäftsführern bzw. Vorständen der Eigengesellschaften beteiligt. Seit der Kommunalwahl von 1999 nehmen auf Beschluss des Rates drei Mitglieder der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“, wovon einer auch Gewerkschaftsvertreter sein kann, als sachkundige Einwohner an dem Beteiligungsausschuss des Rates teil.

Interessen im Gesamtkonzern und die Moderation durch die Gewerkschaft in Konfliktfällen. *Harte* Sanktionen sind demgegenüber nicht möglich.¹⁹

Die Funktion „sozialen Kapitals“, operative Regeln wirksam zu machen, war in Wuppertal zumindest teilweise erfolgreich. Neu geschaffene Institutionen alleine haben noch nicht zur Herausbildung von Vertrauen beitragen können, sondern erst die Dauerhaftigkeit und Regelmäßigkeit von sozialen Beziehungen. Durch die zeitliche Ausdehnung der sozialen Beziehungen – bzw. des „Schattens der Zukunft“ (Axelrod 2000: 113ff.) – wusste jeder Akteur, dass eigenem Defektieren eine reziproke Sanktion des anderen folgen kann. Außerdem reduziert Vertrauen Transaktionskosten in Form von Informations- und Kontrollroutinen, so dass die Beteiligten eine Interesse daran haben, Vertrauen aufzubauen und sich regelmäßig auszutauschen: Durch die iterierte Beziehung und das Bestehen von Institutionen konnte die Unsicherheit über das Verhalten des anderen mittelfristig reduziert werden.

Abb. 2: Erklärungsschema zur Entstehung neuer Formen des Zusammenhalts



In Wuppertal hat sich bestätigt, dass die operativen Regeln allein noch nicht zu einer Kooperationspraxis führen. Allein die Vorbereitung der „Konzern-Arbeitnehmervvertretung“ und der Regelwerke dauerte über ein Jahr. Zweifel galt es vor allem bei dem Betriebsrat der Stadtwerke auszuräumen. Bereits in diesem Vorlauf kam es zu *regelmäßigen sozialen Beziehungen* zwischen den späteren Mitglie-

¹⁹ Der Vorsitzende des Gesamtpersonalrats schildert die institutionelle Kooperation folgendermaßen: „Dieser ganze Kontrakt [die Vereinbarung über die ‚Konzern-Arbeitnehmervvertretung‘] läuft im Grunde auf freiwilliger Basis. Und da liegen natürlich auch die Grenzen. Wir sind im Grunde nicht in der Lage, auf dieser Basis einen Konflikt auszutragen. Also sicherlich können wir im Rahmen einer bestimmten Kommunikationskultur diskutieren, aber wenn wir einen Konflikt haben, wo letztlich unterschiedliche Meinungen bestehen bleiben, haben wir keine Sanktions- oder Überstimmungsmöglichkeiten mehr.“

dern der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“. Auf diese Weise konnte der Grundbestand an *gemeinsamen Wert- und Zielvorstellungen* (Solidarität, Erhalt der Daseinsvorsorge und des „Konzerns Stadt“) aktiviert werden, so dass alle Akteure im Laufe der Zeit Vertrauen aufbauen und sich von der Einrichtung der neuen Institution Vorteile versprechen konnten.²⁰

Im Rahmen der nunmehr regelmäßigen Beziehungen gelingt der Arbeitnehmerseite die Definition gemeinsamer Ziele. So kann sie die beschriebenen Defizite nicht nur kompensieren, sondern unter Umständen ihre strategische Position sogar verbessern. Weil die Arbeitgeber mit erheblichen Steuerungsschwierigkeiten konfrontiert sind, wurde die „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ tendenziell zu den letzten Kräften, die sich noch wirksam für den Zusammenhalt des „Konzerns Stadt“ einsetzen. Die Arbeitnehmervertreter erhalten so die Chance, als „geborene Zentralisten“ an strategischem Stellenwert zu gewinnen, indem sie sich für den Erhalt des Zusammenhalts im „Konzern Stadt“ engagieren.

Auf der Basis eines Sets gemeinsamer Ziele und einer institutionell gesicherten Kommunikationskultur lassen sich einzelne an den strategischen Zielen orientierte Initiativen und Kampagnen durchführen, die wiederum der Festigung von Zusammenhalt und Solidarität dienen. Ein erstes Beispiel für eine solche Initiative ist das von der Wuppertaler „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ in Kooperation mit der ÖTV bzw. *ver.di* eingeleitete Projekt zum Erhalt der kommunalen Unternehmen unter dem Motto „Der Eigentümer bist Du“. Mit dieser Initiative sollen – auch durch die direkte Ansprache der Bürger – der Zusammenhalt und die politischen Ziele des kommunalen Sektors gestärkt werden. Dieses Projekt ist Ausfluss der Zielsetzung der Arbeitnehmervertreter, die Grundlagen bzw. die soziale Funktion des kommunalen Sektors (und damit auch die Arbeitsplätze) zu sichern.

Ein zweites Beispiel ist die Verständigung über Altersteilzeit in Wuppertal. In der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ wurde diskutiert, wie eine möglichst einheitliche Regelung im „Konzern Stadt“ umgesetzt werden kann, ohne dass für die Stadtwerke, die in der Vergangenheit sehr weitgehende Regelungen erreicht hatten, Nachteile entstehen. Dieses Beispiel verdeutlicht aber auch die Grenzen der Kooperation in „Konzern-Arbeitnehmervertretungen“: Der Betriebsrat der Stadtwerke hat in einer zügig mit „seinem“ Vorstand abgeschlossenen Vereinbarungen eigene Interes-

²⁰ Grundlage für Kooperationsbeziehungen ist, dass keiner der beteiligten Akteure am Ende zum Verlierer der Interaktion zu werden droht (Braun 1999: 263). Das bedeutet, dass positive Effekte für alle möglichst rasch spürbar sein müssen, um Anreize für Kooperation zu setzen. So berichtet der ÖTV-Geschäftsführer von Wuppertal: „Ich glaube wir hätten unsere Betriebsräte nicht für die ‚Konzern-Arbeitnehmervertretung‘ gewinnen können, wenn sie sich nicht selbst für ihren Betrieb dadurch positive Effekte erhoffen könnten. Die reine Identifikation mit uns als Organisation – als politische Bindungskraft – ist meines Erachtens nicht so stark. Die erwarten von einer Konzernstruktur unmittelbar positive Effekte und auch Aufträge untereinander. [...] Das wird ‚Konzern‘ auch ganz offensiv formuliert [...]: ‚Warum kriegen wir den Auftrag von Euch nicht? Warum helfen wir uns nicht untereinander?‘“

sen durchgesetzt, ohne die Interessen der übrigen Beschäftigten im „Konzern Stadt“ zu berücksichtigen. Vertrauen baut sich erst langfristig auf und kurzfristig kann es immer wieder zu unkooperativem Verhalten im eigenen Interesse kommen. Die Stabilität der Kommunikationsbeziehungen kommt aber darin zum Ausdruck, dass anschließend ausführliche Diskussion über die unterschiedlichen Standpunkte und Sichtweisen stattfanden und es nicht zu einer größeren Konfrontation oder einem Bruch kam.

Als Folge der regelmäßigen Kooperationshandlungen konnten auf der Makroebene eine *rational geprägte Form der Solidarität* entstehen. Damit tritt an die Stelle des früheren hierarchisch geprägten Zusammenhalts die freiwillige Selbstorganisation. Das bedeutet zwar, dass die Position des Gesamtpersonalrats nicht mehr gegen die Interessen der dezentralen Einheiten durchgesetzt werden kann, hat aber den Vorteil, dass sich – wenn es zu (freiwilliger) Kooperation kommt – alle Akteure mit hoher Wahrscheinlichkeit aktiv für die gemeinsamen Ziele einsetzen. Demgegenüber besteht bei erzwungenem Zusammenhalt immer die Gefahr, Kooperation nur formal, nicht aber tatsächlich erreichen zu können.²¹

Die Ergebnisse, die in Wuppertal auf der Basis stabiler und langfristiger sozialer Beziehung in einem institutionellen Rahmen erreicht werden konnten, sind beachtlich. Der Vorsitzende des Wuppertaler Gesamtpersonalrats berichtet davon folgendermaßen:

„[Es ist] da ein sehr hohes Maß an Diskussionskultur, an Verständniskultur [vorhanden.] Das ist nicht so diese Demagogik, die man hier im gewerkschaftlichen Bereich auch noch häufig kennt, [wo versucht wird], die anderen mit Totschlagargumenten zu zwingen. Also wir gehen im Prinzip schon sehr sachlich miteinander um. Und wenn man keinen Konsens findet, – aber ich habe noch keine Diskussion geführt, die Sieger oder Besiegte hatte – stellt man eben fest, ‚die Basis, um hier geschlossen aufzutreten, haben wir nicht, lasst uns daran arbeiten, und beim nächsten Mal versuchen wir es nochmal‘.“

Obwohl Kooperation angesichts unterschiedlicher Partialinteressen nicht einfach ist, wird beharrlich versucht, auf der Basis gemeinsamer Ziele Lösungen zu finden. Letztlich trägt dies sogar zu einer Versachlichung der Konfliktbewältigung bei, so dass sachlich adäquate Problemlösung möglich wird. Der Erfolg des Wuppertaler Modells zeigt sich insbesondere in der veränderten Einstellung der nach wie vor skeptischen Betriebsräte der Stadtwerke, die zwar nach wie vor glauben, die anderen Mitglieder der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ könnten nicht verstehen, was es bedeute unter Wettbewerbsbedingungen zu arbeiten, aber dennoch mittlerweile eine „Konzernorientierung“ erkennen lassen:

²¹ Dies ist insbesondere deshalb der Fall, weil die in der Hierarchie schlechter Gestellten bzw. – in den Worten des Prinzipal-Agent-Modells – die „Agenten“ über eigene Ressourcen verfügen und eine vollständige Kontrolle nicht möglich ist. Der „Prinzipal“ ist also weitgehend von freiwilliger Kooperation und Vertrauen abhängig und muss dem „Agenten“ Gestaltungsspielraum lassen, damit effiziente Arbeit möglich wird. Vertrauen ersetzt in diesem Zusammenhang Verträge (Breton/Wintrobe 1982).

„Wir machen uns wesentlich mehr Gedanken über den ‚Konzern Stadt‘, über die Stadt als früher.“

Im Detail schildern sie z.B., dass sie sich mittlerweile für Interessen des Betriebsrats einer anderen Eigengesellschaft eingesetzt haben und die Einrichtung eines Aufsichtsrates in diesem Unternehmen erreichen konnten. Seitdem mit der Aktion „Der Eigentümer bist Du“ begonnen wurde, wird auch von den übrigen Akteuren eingeschätzt, dass der Betriebsrat der Stadtwerke nunmehr eindeutig eine „Konzernorientierung“ besitze. Die Kooperation beseitigt die Eigeninteressen der Akteure nicht, führt aber zu Versachlichung und besserer Wahrung der gemeinsamen Interessen. In diesem Sinne ist das Wuppertaler Modell also durchaus erfolgreich.

4.2 Kooperation der Personal- und Betriebsräte in anderen Städten

Die Beispiele für Kooperation aus anderen Fallstudien sind weniger weitgehend. Das hat verschiedene Gründe. Ein wichtiger Grund ist die Problemwahrnehmung. Diese ist in Wuppertal weitaus ausgeprägter, weil innerhalb von wenigen Jahren eine beträchtliche Zahl zusätzlicher Ausgliederungen umgesetzt wurden. Das machte allen Akteuren auf drastische Weise einen Handlungsbedarf klar. In den meisten Kommunen ist die Zahl der Ausgliederungen weniger groß, so dass eine umgehende Reaktion weniger sinnvoll schien und eher auf eine rechtliche Regelung, wie die vom DGB im Rahmen der Novellierung der Betriebsverfassung vorgeschlagene, gewartet wurde. Aber auch in den Städten, in denen es schon seit längerem eine große Zahl von Ausgliederungen gibt, ist die Problemwahrnehmung mitunter eine andere. So gibt es in einer Stadt mit einer Million Einwohnern eine beinahe unüberschaubar große Zahl von Eigengesellschaften und Beteiligungen; da diese aber nie ausgegliedert wurden, sondern von vornherein als privatrechtliche Gesellschaften gegründet wurden, ergab sich in den letzten Jahren keine plötzliche Veränderung, sondern bestand schon immer eine scharfe Trennung der Arbeitnehmervertreter in Betriebs- und Personalräten.

In zwei weiteren Städten kommt es nicht zu Kooperation. In einer Stadt mit mehr als 500.000 Einwohnern gibt es traditionell eine große Zahl von Ausgliederungen. Zwischen den dort tätigen Betriebsräten und dem Gesamtpersonalrat besteht ein großes Misstrauen und der Gesamtpersonalrat wartet daher auf eine rechtliche Regelung des Problems der Kooperation, ohne sich bereits im Vorfeld um die Entstehung eines regelmäßigen Austausches, der ein Vertrauensverhältnis begründen könnte, zu bemühen. Zu den Betriebsräten aus in den 90er Jahren ausgegliederten Eigengesellschaften besteht dagegen noch immer ein persönlicher Kontakt, der aus der traditionellen Zusammenarbeit herrührt. – In der einzigen Stadt mit weniger als 100.000 Einwohnern kommt es ebenfalls nur noch zu einem persönlichen Austausch; der Zweck einer konzernweiten Kooperation wird nicht gesehen, zumal die Verhältnisse in der Mittelstadt trotz einer gewissen Zahl von dezentralen Einheiten in öffentlicher und privater Rechtsform noch relativ übersichtlich bleiben. Weil die Gewerkschaft für den ganzen Landkreis zuständig ist, kann sie darüber hinaus nicht in gleichem Maße wie z.B. in Wuppertal als Protagonist in Erscheinung treten.

In einer 300.000 Einwohner zählenden Stadt, in der es in den 90er Jahren zu einer erheblichen Ausgliederungswelle kam, besteht eine institutionalisierte Form der Kooperation der Interessenvertreter im „Konzern Stadt“. Dabei handelt es sich um ein traditionelles vierteljährliches Gesprächsforum des Gesamtpersonalrats und der Einzelpersonalräte. Die neuen Betriebsräte, die vormals Einzelpersonalräte waren, nehmen an diesem Forum, das dem internen Austausch dient, weiterhin teil. Da das Forum bereits vor der Ausgliederungswelle zu dem Entstehen einer Vertrauenskultur beitragen konnte, war Kooperation im „Konzern Stadt“ ohne Friktionen möglich. Der Austausch im „Konzern Stadt“ wird von den Akteuren nicht als etwas Besonderes, sondern eher als selbstverständlich gesehen. Weitergehende Strategien oder gemeinsame politische Projekte der Arbeitnehmerseite im „Konzern Stadt“ werden allerdings (bislang) nicht angestrebt.

In einer weiteren 300.000 Einwohner-Stadt war in den 90er Jahren ein umfangreicher Privatisierungsprozess geplant. Daher strebte die damalige ÖTV-Kreisverwaltung Mitte der 90er Jahre eine möglichst verbindliche Absicherung der Interessenvertretungsarbeit im „Konzern Stadt“ an. Der formale Status des Gremiums, der sich wie in Wuppertal am Wirtschaftsausschuss des BetrVG orientierte, sollte durch einen Haustarifvertrag abgesichert werden, um dem damals eingerichteten „Konzernvorstand“, der aus dem Verwaltungsvorstand plus Vorstände/Geschäftsführungen der Eigengesellschaften bestand, ein Arbeitnehmergremium entgegenzusetzen zu können.²² Diese Initiative ist bereits in ihrer ersten Phase an der Intervention des nordrhein-westfälischen Kommunalen Arbeitgeberverbandes (KAV NW) gescheitert. Dieser wendet sich nicht grundsätzlich gegen die Kooperation der Interessenvertretungsgremien im „Konzern Stadt“, beharrt allerdings darauf, dass diese nur rein informellen Charakter haben dürfe. In einem Rundschreiben des KAV NW (1997) anlässlich des Tarifvertragsentwurfs der ÖTV-Kreisverwaltung wird insbesondere ein Punkt beanstandet. Man kritisiert die Strategie der Gewerkschaft ÖTV, „Mitgestaltung“ und „Co-Management“ betreiben zu wollen. In diesem Sinne sei der Tarifvertragsentwurf ein erneuter Versuch der Gewerkschaft ÖTV, Mitbestimmungsrechte auszuweiten und so Verwaltungsvorstände, Geschäftsführungen sowie die demokratisch gewählten Gremien zu beschränken (KAV NW 1997: 2f.). Diese negative Haltung zum „Co-Management“ überrascht allerdings angesichts der alltäglichen

²² Grundsätzlich ist die rechtliche Möglichkeit, einen entsprechenden (Haus-) Tarifvertrag abzuschließen, gegeben. Allerdings darf ein Tarifvertrag nicht in Gesetzestexte (in einschlägigem Fall BetrVG und LPVG NW) eingreifen. Die Rechte der nach wie vor bestehenden Personal- und Betriebsräte müssen also gewahrt bleiben. Man kann sich aber auf den rechtlichen Standpunkt stellen, dass eine Gesetzeskonkretisierung möglich ist, da der Gesetzgeber bei Beschluss der Gesetzeswerke von der Möglichkeit des „Konzerns Stadt“ nicht ausgehen konnte. (Dagegen spricht allerdings mittlerweile – aber nicht als die ÖTV-Kreisverwaltung den Vorschlag machte –, dass bei der Novellierung das Ansinnen des DGB, einen „Gemeinsamen Ausschuss“ von Betriebs- und Personalräten einzurichten, nicht aufgegriffen wurde.)

Praxis in den meisten Kommunen und der häufig kooperativen Haltung der Verwaltungsvorstände.

Obwohl die Initiative der ÖTV-Kreisverwaltung also zunächst erfolglos war, hat sie zusammen mit weiteren Kooperationsprojekten der Arbeitgeberseite im „Konzern Stadt“ zu einer Stärkung des Zusammenhalts von Mutter und Tochtergesellschaften beigetragen und den politischen Auftrag des kommunalen Sektors betont. In dieser Situation konnte es zu einer groß angelegten Solidaritätsaktion seitens der Interessenvertretungen und Beschäftigten im „Konzern Stadt“ zugunsten des Bestandes der Stadtwerke in ihrer gegenwärtigen Struktur kommen.

4.3 *Dezentrale Ressourcenverantwortung und Kooperationsverhalten der Arbeitnehmer*

Im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerseite grundsätzlich besser als bei formalen Ausgliederungen. Während der (Gesamt-) Personalrat zu den Betriebsräten formalrechtlich keine Verbindung mehr hat, sind Ämter bzw. Fachbereiche, die für ihre Ressourcen selbst verantwortlich sind, weiterhin Teil der Verwaltung. Das Problem liegt hier also vor allem im Bereich der internen Kooperation, weil formal zwischen optionalen Dienststellenpersonalräten bzw. Beschäftigten und dem Gesamtpersonalrat ein Über-/Unterordnungsverhältnis vorliegt. Praktisch bricht aber auch dieses Verhältnis auseinander. Die Arbeit wird für Interessenvertretungen nicht einfacher, ganz im Gegenteil. Die neue Arbeitsorganisation fördert die selbständige Interessenwahrnehmung leistungsfähiger und selbstbewusster Arbeitnehmer. Beispielsweise berichtet ein Personalrat:

„Wenn ich mit anderen Personalvorstellungen komme, muss ich mich verdammt warm anziehen. Diese Situationen kommen jetzt zunehmend. Wir müssen viel Zeit aufwenden, um solche Entscheidungen auch umzusetzen und argumentativ vorzubereiten. Wir müssen also mit der Entscheidungsvorbereitung früher anfangen. Wir müssen mehr wissen: über die Stellen, das Anforderungsprofil, den inneren Markt und das Binnenverhältnis der Gruppen. Und wir müssen frühzeitig und viel stärker Personalentwicklung und Qualifizierung betreiben. Der Personalrat hat in der Vergangenheit eher einen caritativen Ansatz gefahren, nach dem Motto, ‚dem muss geholfen werden‘. Im Arbeiterbereich war man das nicht anders gewohnt, man wurde sowieso nicht gefragt. Das ist jetzt vorbei. Das ist jetzt mit viel mehr Arbeit verbunden.“

Die Personalräte müssen also jetzt mit den Beschäftigten bzw. den Dienststellenpersonalräten verhandeln und können nicht mehr davon ausgehen, dass ihre Vorstellungen widerspruchsfrei umgesetzt werden. Auch im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung kommt es also zu einer verstärkten Verhandlungsorientierung, ohne dass allerdings besondere neue institutionelle Arrangements erforderlich sind, da die alten noch tragen.

4.4 Vergleich mit der Privatwirtschaft

Die organisatorische Dezentralisierung im privaten und öffentlichen Sektor wirkt sich in einiger Hinsicht ähnlich auf die Arbeit der Interessenvertretungen aus. Insbesondere die veränderte Arbeitsorganisation im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung führt auch im öffentlichen Sektor zu einem Vertretungsdilemma: Die Personalräte, die Betriebsräte und die Gewerkschaft haben einen Spagat auszuhalten und gehen damit Risiken ein. Als „Interessenmanager“ (Müller-Jentsch 1998: 143f.) müssen sie zum einen den Gewinnern unter den Beschäftigten bei der Verwirklichung ihrer Interessen helfen und zum anderen verhindern, dass leistungsgeminderte Beschäftigte im Zuge der organisatorischen Veränderungen an den Rand gedrängt werden.

Während in der Privatwirtschaft Gruppenarbeit teilweise wieder zurückgenommen wird, weil sie nicht allein die Wirtschaftlichkeit fördert, sondern auch Veto- und Mitgestaltungsrechte verankert, erlebt die Stärkung der Eigenverantwortung von Beschäftigten im kommunalen Sektor (noch) einen ungebrochenen Aufschwung. Anders als im privaten Sektor, in dem bestimmte Gruppenarbeitsformen Arbeitssolidarität stärken (Kuhlmann/Schumann 2000: 23), lässt sich im kommunalen Sektor zwar auch ein gestärktes Selbstbewusstsein im Sinne eine „Bürgerstatus“ im Betrieb (Kotthoff 1994: 315ff.) beobachten, allerdings grenzen „Gewinner“ leistungsgeminderte Beschäftigte aus.

Ein großer Unterschied zum privaten Sektor liegt in den beiden unterschiedlichen Regulierungsmodellen, die im öffentlichen Sektor Anwendung finden (BetrVG und Personalvertretungsrecht), die der Arbeitnehmerseite des öffentlichen Dienstes den eleganten Weg der Kooperation über die Einrichtung eines Konzernbetriebsrates verunmöglicht und auf weniger formelle Kooperation verweist. Dies kann sich allerdings – aufgrund des Zwangs zur Verständigung – auch als Vorteil erweisen.²³

Die mögliche strategische Bedeutung einer konzernweiten Kooperation der Arbeitnehmervertreter im kommunalen Sektor zeigt sich daran, dass sie in sog. „Konzernvorständen“ bzw. „Konzernausschüssen“, die aus Verwaltungsleitungen und Geschäftsführungen/Vorständen der Eigengesellschaften bestehen resp. bestanden, oder in dem Beteiligungsausschuss des Wuppertaler Rates mitarbeiten können. Letztlich

²³ Die zunehmende Zahl von formellen Privatisierungen kann dabei für die Arbeitnehmerseite auch einen zweiten Vorteil haben: Die häufig kritisierte Praxis eines Sonderrechts für die Personalvertretungen des öffentlichen Dienstes (Däubler 1998: 776ff. [Rdnr. 1377ff.]) verliert an politischer Legitimität, da der Anteil der Beschäftigten, für den die Landespersonalvertretungsgesetze Gültigkeit beanspruchen können, geringer wird. Auch die im Rahmen der politikwissenschaftlichen Forschung konstatierte Auflösung der hierarchischen Überordnung des Staates über die Gesellschaft (Scharpf 1992 m.w.N.) lässt das Sonderrecht immer weniger begründet erscheinen. Daher ist es durchaus perspektivisch sinnvoll und möglich, die Geltungsreichweite des Betriebsverfassungsgesetzes auch auf den öffentlichen Dienst auszudehnen.

hat sich auf mehr oder weniger informeller Basis ähnlich der Unternehmensmitbestimmung eine neue Ebene der Beteiligung im kommunalen Sektor entwickelt. Trotz einiger Unterschiede lassen sich also Tendenzen der Annäherung zwischen den industriellen Beziehungen im öffentlichen und privaten Sektor beobachten.

5. Rationale Kooperationsformen und Enthierarchisierung?

In vielen Kommunen bilden sich neue Formen der Kooperation von Betriebs- und Personalräten heraus. Ob sich diese als tragfähig erweisen und in welchem Umfang sie sich durchsetzen, ist noch nicht entschieden. Neben einem Interesse der Arbeitnehmervertreter an einer solchen Kooperation, welches grundsätzlich vorzuliegen scheint, hängt dies u.a. davon ab, wie intensiv der Wettbewerb sich auf die öffentliche Wirtschaft auswirkt.

Sieht man von diesen Rahmenbedingungen zunächst ab, lässt sich grundsätzlich das Potential für eine solche Kooperation konstatieren; das zeigen die empirischen Beispiele und als Vorreiter die Stadtverwaltung Wuppertal mit ihren Eigengesellschaften. Die Arbeitnehmerseite konnte im öffentlichen Sektor bereits seit den 80er Jahren Erfahrungen mit dem über den rechtlichen Beteiligungsrahmen hinausgehenden Co-Management sammeln. Dadurch fällt ihr tendenziell der Umgang mit einer rechtlich sehr schwach ausgeprägten Kooperationsinstitution wie der „Konzern-Arbeitnehmervertretung“ leicht. Als Vorteil erweist sich dabei, dass sowohl im Rahmen der Ausgliederungen als auch im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung traditionelle Überordnungs-/Unterordnungsverhältnisse aufgebrochen werden. Dadurch eröffnen sich neue Möglichkeiten für die Arbeitnehmerseite. Gelingt es nämlich im Rahmen regelmäßiger und stabiler sozialer Beziehungen gemeinsame Ziele zu definieren, ist die Durchsetzungskraft mit der sich alle Kooperationspartner für deren Umsetzung einsetzen als größer einzuschätzen als im Rahmen der traditionellen Hierarchie.

Das Funktionieren der Kooperation hängt dabei im Wesentlichen davon ab, dass es gelingt Misstrauen durch regelmäßige soziale Beziehungen in einem Unsicherheit reduzierenden institutionellen Arrangement zu vermindern. Die empirischen Beispiele zeigen, dass dies möglich ist, aber – sofern nicht wie in einigen wenigen Fällen eine Vertrauenskultur bereits besteht – erhebliche Zeit in Anspruch nimmt.

Den Chancen stehen allerdings auch erhebliche Gefahren gegenüber, da die Dezentralisierung und der Wettbewerb zentrifugale Tendenzen in Form von äußeren Zwängen und erstarkenden Partialinteressen wirksam werden lassen. Diese stellen nicht nur die Kooperation der Arbeitnehmervertreter vor große Probleme, sondern stellen prinzipiell den gesamten kommunalen Sektor mit seinen umfangreichen Aufgaben zur Disposition.

Literatur

- Axelrod, R. (2000): Die Evolution der Kooperation. 5. Aufl. München.
- Banner, G. (1993): Konzern Stadt. In: Hill, H./Klages, H. (Hg.): Qualitäts- und erfolgsorientiertes Verwaltungsmanagement. Berlin: 57-67.
- Braun, D. (1999): Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung. Opladen (Grundwissen Politik, 25).
- Breton, A./Wintrobe, R. (1982): The logic of bureaucratic conduct. An economic analysis of competition, exchange, and efficiency in private and public organizations, Cambridge.
- Coleman, J.S. (1990): Foundations of Social Theory. Cambridge/Mass., London.
- Cronauge, U. (1999): Kommunale Wirtschaft zwischen Recht und Realität. Zur aktuellen Diskussion einer Anpassung des Gemeindewirtschaftsrechts an wettbewerbliche Rahmenbedingungen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1: 24-44.
- Däubler, W. (1998): Das Arbeitsrecht 1. 15. Aufl. Reinbek.
- DGB-Bundesvorstand (1998): Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972. Düsseldorf.
- Ellwein, Th. (1997): Perspektiven der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1: 1-21.
- Esser, H. (1996): Soziologie. Allgemeine Grundlagen. 2. Aufl. Frankfurt a.M./New York.
- Granovetter, M. (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddness. In: American Journal of Sociology, 3: 481-510.
- KAV NW (1997): Forderung nach örtlichen Tarifverträgen zur Modernisierung oder Umstrukturierung der Verwaltung/des „Konzerns“ Stadt. Wuppertal (Rundschreiben „V“ 5/97 vom 18. Dezember), heft. Mskr.
- Keller, B. (2000): Arbeitspolitik als Anwendungsgebiet von „Rational Choice“. In: Industrielle Beziehungen, 1: 69-96.
- Keller, B./Henneberger, F. (1999): Privatwirtschaft und Öffentlicher Dienst: Parallelen und Differenzen in den Arbeitspolitiken. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München, Mering (Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, 1): 233-256.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung. Köln (KGSt-Bericht, 5/1993).
- Killian, W./Schneider, K. (1999): Arbeitnehmervertretung im „Konzern Stadt“. Ergebnisse einer Umfrage zum Wandel betrieblicher Interessenvertretung. Kassel (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, 65).
- Kotthoff, H. (1994): Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung. München, Mering (Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, 8).
- Kotthoff, H. (1998): Mitbestimmung in Zeiten interessenpolitischer Rückschritte. Betriebsräte zwischen Beteiligungsofferten und „gnadenlosem Kostensenkungsdiktat“. In: Industrielle Beziehungen, 1: 76-100.
- Kuhlmann, M./Schumann, M. (2000): Was bleibt von der Arbeitersolidarität? Zum Arbeits- und Betriebsverständnis bei innovativer Arbeitspolitik. In: WSI Mitteilungen, 1: 18-27.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung. Frankfurt/M., New York (Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 23): 39-72.

- Müller-Jentsch, W. (1998): Krise oder Modernisierung der kollektiven Interessenrepräsentation? Über die Zukunft der Mitbestimmung. In: Cattero, B. (Hg.): Modell Deutschland – Modell Europa. Probleme, Perspektiven. Opladen (Europa- und Nordamerika-Studien, 4): 139-158.
- Nagel, B. (1999): Gemeindeordnung als Hürde? Zur Reichweite der Betätigung von kommunalen Unternehmen nach § 107 der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung vor dem Hintergrund des europäischen Gemeinschaftsrechts und des Grundgesetzes. Baden-Baden.
- Naschold, F./Budäus, D./Jann, W./Mezger, E./Oppen, M./Picot, A./Reichard, Chr./Schanze, E./Simon, N. (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden. Berlin (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderbd. 4).
- Niechoj, T./Weiß, J. (1998): Effizienz durch Demokratie. Eine Politische Ökonomik der Regulierung. In: Eicker-Wolf, K. et al. (Hg.): Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat. Marburg: 53-93.
- Olson, M. (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 42).
- Plander, H. (1998): Mitbestimmung in öffentlich-privatrechtlichen Mischkonzernen. Baden-Baden.
- Scharpf, F.W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Hg.), Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Opladen: 93-115.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schmidt, R./Trinczek, R. (1999): Der Betriebsrat als Akteur der industriellen Beziehungen. In: Müller-Jentsch, W. (Hg.): Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. 3. Aufl. München, Mering (Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, 1): 103-128.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (1998): Autonomie und Regelung von oben. Zum Verhältnis von kommunaler Eigenverantwortung und fremdbestimmter Eingrenzung durch Bundes- und Landesrecht sowie durch Normen der Europäischen Union. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. 2. Aufl. Opladen: 323-337.
- Schneider, K./Böck, K./Killian, W./Kneissler, Th. (2001): Interessenvertretung im „Konzern Stadt“. Herausbildung neuer Arbeitsbeziehungen im Prozess organisatorischer Dezentralisierung. Kassel (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Verwaltungsautomation, 68).
- Williamson, O.E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen. Tübingen (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, 64).